

Oberfranken und Mittelfranken befürwortete das bayerische Innenministerium den Antrag, von dem nach der DGO vorgesehenen Berufungsverfahren abzusehen.²⁸⁴ In Berlin entsprach man dem Wunsch rasch und umstandslos, weil sich Nürnberg unter der Führung Liebels und Eickmeyers nach Ansicht der Kommunalabteilung im Reichsinnenministerium zu einer der „bestverwalteten Städten von Süddeutschland“ entwickelt hatte.²⁸⁵ Sowohl im Verlauf als auch im Ergebnis dieser Vorgänge zeichnete sich bereits die Matrix der künftigen kommunalen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der DGO ab.

3. Geordnete Verhältnisse: Die Einführung der Deutschen Gemeindeordnung

Die Bedeutung der DGO

Als die Deutsche Gemeindeordnung am zweiten Jahrestag der nationalsozialistischen Machtübernahme offiziell in Kraft gesetzt wurde, sparten die an der Reform beteiligten Kreise nicht an Lob für das Gesetzeswerk. Die grundlegende Bedeutung der ersten reichseinheitlichen Gemeindeverfassung, von ihren Schöpfern mit großem Pomp als „Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates“²⁸⁶ gefeiert, wurde auch von der Forschung durchweg anerkannt. Noch für Martin Broszat stellte sie eine der wenigen „Reformen von Rang“²⁸⁷ der Nationalsozialisten im Staatsaufbau dar. Die Bedeutung der DGO speiste sich zum einen aus der programmatischen Absicht, das Reich auf dem Wege verfassungsrechtlicher Neuschöpfungen von Grund auf umzugestalten. Da die dahingehenden Pläne Fricks scheiterten, wirft sich die Frage auf, wie viel Glanz der DGO noch verblieb. Als Verfassungswerk im NS-Staat bezeugt „das ‚Erdgeschoß‘ in der Bauruine ‚Reichsreform‘“²⁸⁸ eindrücklich, dass normativen Festlegungen im tausendjährigen Reich das Los von Eintagsfliegen beschieden war.

Eine zweite Quelle für das Ansehen der DGO sind die in ihr gefundenen Regelungen des Verhältnisses von Staat und Partei auf Gemeindeebene. In der Gestalt des „Beauftragten der NSDAP“ hielt ein „absolutes Novum in der Geschichte der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“²⁸⁹ Einzug in die Gemeindeverfassung. Dem institutionalisierten Einfluss der NSDAP auf gemeindliche Entscheidungen

²⁸⁴ BA R 1501 Komm. Abt. 2075, Wagner an Frick, 6. 5. 1935.

²⁸⁵ Ebd., Max von Schattenfroh [zuständiger Unterabteilungsleiter der Kommunalabteilung des RMI] an BayStMI, 22. 5. 1935.

²⁸⁶ Präambel der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935, zitiert nach: Engeli/Haus (Bearb.), Quellen, S. 677.

²⁸⁷ Martin Broszat, Reichszentralismus und Parteipartikularismus. Bayern nach dem Neuaufbau-Gesetz vom 30. Januar 1934, in: Ursula Büttner (Hg.), Das Unrechtsregime. Internationale Forschung über den Nationalsozialismus. Festschrift für Werner Jochmann zum 65. Geburtstag, Bd. I, Hamburg 1986, S. 178–202, hier S. 193.

²⁸⁸ Peter Löw, Kommunalgesetzgebung im NS-Staat am Beispiel der Deutschen Gemeindeordnung 1935, Baden-Baden 1991, S. 32.

²⁸⁹ Matzerath, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, S. 159.

blieben freilich enge Grenzen gesteckt. Demgegenüber erhielt die Aufsicht des Staates über die Gemeinden eine zweifache Aufwertung. Zum einen weiteten sich ihre materiellen Rechte gegenüber der Bayerischen Gemeindeordnung vor allem durch die zahlreichen Genehmigungsvorbehalte fühlbar aus. Zum anderen wurden die Gemeinden in einer für die NS-Rechtsetzung typischen Generalklausel dem Willen der Staatsführung unterworfen. In §106 DGO erhielt die Aufsicht das Ziel, den „Einklang mit den Gesetzen und den Zielen der Staatsführung“ zu sichern. Mit der gleichen Formulierung verpflichtete die DGO in §§ 6 und 33 die Gemeinden auf Harmonie mit der NSDAP. Mochte Karl Fiehler, trotz seiner Funktion als Leiter des Hauptamts für Kommunalpolitik durch seine Verwaltungspraxis als Oberbürgermeister Münchens eher ein Verteidiger kommunaler Handlungsspielräume, die Regelung der Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen Partei und Gemeinde in der DGO auch als „besonders glücklich getroffen“²⁹⁰ bezeichnen, die DGO brachte weder Ruhe noch Ordnung in das prekäre Neben- und Ineinander von Staatspartei und Staatsapparat. Dies lässt sich insbesondere an der Stellung des Oberbürgermeisters ablesen, die die DGO gegen Parteieinflüsse zunächst einmal stärkte.²⁹¹ Allerdings stand ein Stadtoberhaupt auf verlorenem Posten, wenn es sich allein darauf verließ, denn seine Stellung bemaß sich im Dritten Reich „nicht ausschließlich, noch nicht einmal vornehmlich“²⁹² nach den gültigen Bestimmungen für dieses Amt. Und selbst die DGO stürzte die Gemeindeleiter nach einem zugespitzten, gleichwohl weithin verbreiteten Urteil in einen „Zustand dauernder Rivalität mit dem alle Belange der Partei innerhalb der Gemeinde (Stadt) rücksichtslos durchsetzenden Ortsgruppenleiter (Kreisleiter)“²⁹³.

Allerdings ist die lange Zeit gültige Annahme eines Dualismus' zwischen Staat und Partei vor allem dank neuerer Regionalstudien nachhaltig differenziert worden.²⁹⁴ Ein kooperationsbereiter Oberbürgermeister wie Goerdeler konnte sich zumeist mit dem Kreisleiter Leipzigs arrangieren, solange er keine Grundsatzkritik vorbrachte.²⁹⁵ Wie in Augsburg Karl Wahl, so repräsentierte für die Münchener Stadtverwaltung Gauleiter und Innenminister Adolf Wagner tatsächlich die viel beschworene Einheit von Partei und Staat auf der nächsthöheren Hierarchieebene.²⁹⁶ Gleiches galt für die kleineren Städte des Kreises Lippe, wo der Kreisleiter zugleich stellvertretender Regierungspräsident war und im Stile des „guten Fürsten“ agierte.²⁹⁷ Und schließlich waren nicht allein in Augsburg oder Köln

²⁹⁰ Karl Fiehler, *Deutsches Gemeinderecht*, in: Hans Heinrich Lammers (Hg.), *Die Verwaltungsakademie. Ein Handbuch für den Beamten im nationalsozialistischen Staat*, Bd. II: *Der Aufbau des nationalsozialistischen Staates*, Berlin o.J., S. 1–20, hier S. 13.

²⁹¹ Noakes, *Oberbürgermeister and Gauleiter*, S. 205.

²⁹² Horst Matzerath, *Oberbürgermeister im Dritten Reich*, in: Hirschfeld/Kettenacker (Hg.), *„Führerstaat“*, S. 228–254, hier S. 230.

²⁹³ Klenner, *Verhältnis*, S. 258.

²⁹⁴ Ruck, *Verwaltung*, S. 3.

²⁹⁵ Paulus, *Wohlfahrtspolitik*, S. 48.

²⁹⁶ Walter Ziegler, *Bayern im NS-Staat 1933 bis 1945*, in: Max Spindler (Hg.), *Handbuch der bayerischen Geschichte*, Bd. 4/1, München 2003, S. 534–544; Haerendel, *Wohnungspolitik*, S. 40.

²⁹⁷ Ruppert/Riechert, *Herrschaft und Akzeptanz*, S. 38–40 u. 247.

Funktionäre der Staatspartei mit dem Staatsapparat auf vielfältige Weise verflochten und sich überdies in der politischen Grundausrichtung in der Regel einig. Auch auf Kreisebene bestimmte nicht Konfrontation, sondern Kooperation den Verwaltungsalltag.²⁹⁸ Entgegen der älteren Forschungsmeinung, die Zusammenarbeit von „lokale[n] Clique[n]“ aus Parteivertretern und Verwaltungsspitzen sei im Dritten Reich eine „Ausnahmeerscheinung“²⁹⁹ gewesen, steht etwa das Beispiel Regensburg für einen weitaus größeren Bereich störungsfreier Verwaltung und Herrschaftsausübung als bislang angenommen.³⁰⁰ Derartige längerfristig wirksame Faktoren prägten der örtlichen Ausgestaltung der NS-Herrschaft Züge ein, gegen die die Formkraft der DGO zurückstand.³⁰¹

Drittens bemisst sich der Stellenwert der DGO durch ihren zentralen Platz in der Debatte um die kommunale Selbstverwaltung im Nationalsozialismus. Unter nationalsozialistischen Kommunalpolitikern genoss die DGO als „Magna Charta der deutschen Selbstverwaltung“³⁰² höchstes Prestige. In seiner zum Standardwerk gewordenen Untersuchung stellte Horst Matzerath dagegen fest, der Nationalsozialismus habe die kommunale Selbstverwaltung parasitär zersetzt, ihrem Wesen nach beseitigt und ihre Substanz völlig ausgehöhlt.³⁰³ Dieses Verdikt hielt einer Überprüfung nicht nur stand, sondern wurde sogar noch erweitert: Sowohl nach heutigen Maßstäben, als auch unter Zugrundelegung dessen, was in der einschlägigen NS-Fachliteratur unter Selbstverwaltung verstanden wurde, erweist sich die Behauptung vom Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung als „eine der Lebenslügen des Nationalsozialismus“³⁰⁴.

Doch welche Bedeutung kommt der DGO dabei tatsächlich zu? Sie gilt ebenso wie der Führererlass vom 29. August 1939, der die Gemeinden formal zum Vollzugsorgan der Aufsichtsbehörden erklärte, als „deutliche Zäsur“³⁰⁵. Allerdings

²⁹⁸ Dies hat Hubert Roser für das Feld der Personalpolitik eindrucksvoll belegt, Roser, NS-Kommunalpolitik, S. 226.

²⁹⁹ Diehl-Thiele, Partei und Staat, S. 160, Anm. 67.

³⁰⁰ Aus diesem Grunde resümiert Halter, Stadt unterm Hakenkreuz, S. 552 auch, dass die DGO in der Praxis keine so einschneidenden Veränderungen für Regensburg brachte.

³⁰¹ Dies gilt freilich auch in den Fällen, wo sich Stadtverwaltung und Parteistellen einen Machtkampf lieferten. In Bayreuth hatte der Wechsel vom verstorbenen Gauleiter Schemm zu Fritz Wächtler die personalistischen Vertrauensstränge der Gauclique zerrissen und zu einer schroffen Frontstellung zwischen Wächtler auf der einen Seite und alten Gefolgsleuten Schemms auf der anderen geführt. Die DGO gab auch hier nur die Formen der Auseinandersetzung vor, die schließlich an der Frage einer Stellenbesetzung in der Zuständigkeit der Stadt eskalierte. Die Rechtsgarantien der DGO verhinderten nicht, dass Wächtler den Bayreuther Oberbürgermeister Dr. Karl Schlumprecht und 19 von 20 Ratsherren absetzte. Vgl. BA R 1501 Komm. Abt. 2076, Friedrich-Karl Surén [Leiter der Kommunalabteilung des RMI] an Frick, 9. 6. 1937, sowie zum Hintergrund des Bayreuther Machtkampfs Brigitte Hamann, Winifred Wagner oder Hitlers Bayreuth, München u. a. 2002, S. 306–308 u. 330–333.

³⁰² Max Haug, Die Gemeinde als Zelle des Staates, in: NS-Gemeinde 7 (1939), S. 158–161, hier S. 158.

³⁰³ Matzerath, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, S. 433–436; ders., Nationalsozialistische Kommunalpolitik, S. 22.

³⁰⁴ Löw, Kommunalgesetzgebung, S. 277.

³⁰⁵ Matzerath, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, S. 317.

bildete dieser Erlass nur den formalen Abschluss einer Entwicklung, die spätestens mit der Machtergreifung begonnen und die durch die DGO ihren rechtlichen Rahmen erhalten hatte. Die Entwicklung der kommunalen Verfassungswirklichkeit eilte der rechtlichen Fixierung jeweils voraus.³⁰⁶ Daran anknüpfend erhebt sich die Frage, wann es überhaupt die oftmals beschworene kommunale Selbstverwaltung in Deutschland gegeben hat: vor der DGO nicht, durch sie nicht, nach 1939 ohnehin nicht, und vor 1933 auch nur in eingeschränktem Maße.³⁰⁷ Der Irrglaube, dass erst die finsternen Machenschaften der Nationalsozialisten die heile Welt von friedlich-autonomen Schalten und Walten der Kommunen brutal zerstört hätten, überschätzt das Gewicht der DGO.

Der Einschnitt durch den Nationalsozialismus ging sehr tief, aber die rechtliche Fixierung war nicht mehr als sein Nachspiel. Nach nationalsozialistischer Auffassung ließ sich das wesentlich Neue, das politische Gestaltungsmonopol der NSDAP, auch ohne juristisch kodifizierte Formen in der Verwaltungspraxis zur Geltung bringen. Dadurch erfuhr der bestens beleumundete Terminus der Selbstverwaltung eine gravierende Änderung. In der parteiamtlichen Kommentierung der DGO brachte dies ein nationalsozialistischer Syllogismus auf den Punkt: „Selbstverwaltung = Mitwirkung des Volkes, Volk = Partei, also ist Selbstverwaltung schon allein Mitwirkung der Partei in der Verwaltung.“³⁰⁸ Dass und wie die NSDAP die Belange der Augsburger Stadtverwaltung tatkräftig mitbestimmte, war ein Ergebnis der internen Machtergreifung durch personelle und administrative Weichenstellungen. Die DGO änderte an diesen Verhältnissen zunächst höchstens das äußere Gepräge. Sie fixierte gleichsam die Spielregeln, nach denen sich die Akteure auf Seiten von Partei und Verwaltung richten sollten, doch deren Stärke oder Schwäche blieb davon weitgehend unberührt.

Auswirkungen der DGO auf die Verwaltungspraxis

In Augsburg bestand wenig Neigung, an den gewohnten Usancen und Strukturen grundlegend zu rütteln. In den Übergangsbestimmungen, die Mayr am ersten Geltungstag der DGO erließ, listete er die wichtigsten Neuregelungen auf.³⁰⁹ Künftig führte der Oberbürgermeister „in voller und ausschließlicher Verantwortung“ die Geschäfte, nur in dringlichen Fällen durfte bei seiner Dienstabwesenheit Kellner als sein allgemeiner Vertreter eine seiner Entscheidungen ändern. Modifikationen in der Geschäftsverteilung wurden einem späteren Zeitpunkt vorbehalten.

³⁰⁶ Löw, Kommunalgesetzgebung, S. 221. Ähnlich auch die Einschätzung von Hüttenberger, Gauleiter, S. 101.

³⁰⁷ Andreas Wirsching, Die Gemeinde zwischen Staat und Partei. Aufbruch, Krise und Zerstörung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland 1918–1945, in: Hans-Eugen Specker (Hg.), Einwohner und Bürger auf dem Weg zur Demokratie, Ulm 1997, S. 191–208, hier S. 204.

³⁰⁸ Walter Sommer, Der Parteibeauftragte der NSDAP nach der Deutschen Gemeindeordnung, in: Reichsverwaltungsblatt 56 (1935), S. 79–81.

³⁰⁹ StdAA 42/304, Vorläufige Anweisung für den Geschäftsgang und die Geschäftsbehandlung in der Verwaltung der Stadt Augsburg [Abdruck], 1. 4. 1935.

ten.³¹⁰ Auch die alten Stadträte behielten ihre Sitze sowohl im Stadtrat als auch in den Ausschüssen, außerdem versahen sie weiterhin ihre Aufgaben als Pfleger und Mitberichterstatter. Ihr Stimmrecht büßten sie jedoch ein.³¹¹ Bei aller auch personellen Kontinuität – tatsächlich wurde kein einziger neuer Mann in den Stadtrat berufen³¹² – deutete Mayr bereits eine Gewichtsverschiebung an, die so sicher von der NSDAP nicht vorhergesehen und beabsichtigt worden war. Denn letztendlich war die Partei die Verliererin bei der Abschaffung des Stadtrates als Beschlussorgan. Namentlich Kreisleiter Schneider erlangte durch seine Ernennung zum Beauftragten der NSDAP für Augsburg-Stadt nur einen Pyrrhussieg. Denn sein neues Amt zwang ihn dazu, sowohl als Ratsherr auszusteigen als auch den Plan fahren zu lassen, als Beamter in die Stadtverwaltung einzutreten.³¹³ Vergrößerte sich bereits dadurch die Distanz des Kreisleiters zum administrativen Tagesgeschehen Augsburgs, so schmälerte eine Verfügung Wahls seine ohnehin begrenzten Befugnisse als Parteibeauftragter noch zusätzlich. Wahl behielt sich nämlich vor, „gemäß § 3 der Verordnung des Stellvertreters des Führers bindende Anweisungen an die Beauftragten zu geben, desgleichen in Einzelfällen – dies gilt insbesondere für den Kreis Augsburg-Stadt – die Befugnisse des Beauftragten selbst zu übernehmen.“³¹⁴ Ebenso verfuhr ab 1937 Gauleiter Murr in Stuttgart.³¹⁵ Die Steuerung der Belange der Gauhauptstädte bildeten vor und blieben nach der DGO eine Prärogative der Gauleiter.

Während und nach der Machtergreifung hatte der Stadtrat nicht zuletzt wegen seiner relativ starken Stellung in der bayerischen Gemeindeordnung als Haupteinfallstor für den Einfluss der NSDAP auf die Stadtverwaltung gedient. Fortan durften die Gewährsleute der Partei den Oberbürgermeister nur noch beraten, und selbst dazu, so kündigte Mayr an, sollten sie in Augsburg künftig seltener als zuvor Gelegenheit erhalten: „Sinn und Wesen der erhöhten Selbstverantwortlichkeit des Oberbürgermeisters einerseits und das Bestreben nach Abkürzung und Vereinfachung des Dienstbetriebes andererseits werden es mit sich bringen, daß die Zahl der öffentlichen Sitzungen und Beratungen auf ein Mindestmaß herabgedrückt werden.“³¹⁶ Vor jeder Stadtratssitzung hielt Mayr künftig eine Referentenbesprechung ab. Damit verdeutlichte er, dass die wesentlichen Entscheidungen nicht mehr im Stadtrat, sondern zwischen ihm und seinen Spitzenbeamten getroffen wurden. Die DGO erlaubte ihm zudem, den Stadtrat selbst in beratungs-

³¹⁰ Nicht nur die DGO, sondern auch das Ausscheiden Stoeckles hatte die erneute Revision der Geschäftsordnung notwendig gemacht. Sie trat überarbeitet am 15. Juni 1935 in Kraft (vgl. unten S. 90–95).

³¹¹ StdAA 49/65, Mayr an die Stadtkämmerei, 31. 3. 1935.

³¹² Vgl. die Liste im *Amtsblatt der Stadt Augsburg* 1935, S. 269. Auch in Stuttgart waren die neuen Ratsherren die alten, Müller, Stuttgart, S. 194.

³¹³ Zwischen der Stadt und Schneider war bereits ein Dienstvertrag aufgesetzt worden, der Schneider aus dem Stand zum Oberstadtdirektor erhoben hätte. Er wurde jedoch nicht unterschrieben und deswegen nie rechtswirksam; StdAA 42/102, Mayr an Stadtkämmerei, 14. 4. 1935.

³¹⁴ *Der Politische Soldat* 2 (1935), Folge 4, S. 1. Wahl bezog sich auf die Verordnung zu § 118 DGO vom 30. 1. 1935.

³¹⁵ Müller, Stuttgart, S. 193 f.

³¹⁶ „Die Stadtverwaltung nach der DGO“, in: *Amtsblatt der Stadt Augsburg* 1935, S. 111.

pflichtigen Fragen bei dringenden Entscheidungen über seine Entschlüsse lediglich nachträglich zu informieren. „Von diesem Recht“, so klagte ein Ratsherr nach dem Krieg, „wurde in Augsburg so ausgiebig Gebrauch gemacht, dass schon nach kurzer Zeit die Ratsherrn nur noch eine Stafage [sic] des Oberbürgermeisters bildeten und den Ratsherrnsitzungen vom Oberbürgermeister nur Nebensächlichkeiten zur Beschlussfassung unterbreitet wurden. Diese Sitzungen, obwohl öffentlich, fanden bald weder bei Presse noch bei Bevölkerung eine nennenswerte Beachtung.“³¹⁷

Dieses auch in der Forschungsliteratur verbreitete Bild³¹⁸ blendet aus, dass nach wie vor jeder Oberbürgermeister gut daran tat, die Wünsche und Meinungen der Parteiemissäre zu achten, die ihm als Ratsherrn zur Seite standen.³¹⁹ Zudem konnten sie in den unter der neuen Bezeichnung „Beiräte“ fortexistierenden Verwaltungsausschüssen sehr wohl ihre Meinung zur Geltung bringen. Der Würzburger Oberbürgermeister hatte dies in einem Schreiben an seinen Augsburger Kollegen bereits vorausgesehen: „Die Hauptarbeit der ehrenamtlichen Gemeinderäte wird sich in Zukunft in den Beiräten abspielen. Die Gesamtheit der Gemeinderäte wird nur noch in den im Gesetz bestimmten Fällen und bei repräsentativen Gelegenheiten zusammengerufen werden.“³²⁰ Während in Stuttgart Strölin vor wie nach Einführung der DGO fast gänzlich auf solche Zusammenkünfte verzichtete, halbierte Mayr in Augsburg die Sitzungshäufigkeit.³²¹ Ihre zentrale Rolle hatten alle kommunalen Parlamente jedoch bereits seit der Gleichschaltung eingebüßt. Die Abschaffung als Beschlussorgan war nicht mehr als die juristische Überformung einer schon längst geübten und eingespielten Praxis. Für beide Städte gilt deswegen Strölins Kommentar: „Die Änderung des Gemeindeverfassungsrechts trat hier völlig zurück gegenüber der Änderung der tatsächlichen Verhältnisse.“³²² In dasselbe Horn stieß Fiehler, als er feststellte, dass „materiell“ durch die DGO keine Änderungen für den Stadtrat eingetreten seien, da man auch vorher keine Abstimmungen mehr nötig gehabt habe.³²³ Der Münchener Oberbürgermeister hatte bereits im Mai 1933 unter der Maxime, „daß vor allem gearbeitet und das Reden möglichst eingeschränkt werden soll“³²⁴, Entscheidungen vom Stadtrat auf den Büroweg und die Ebene der Referenten und Fachbeamten verlegt.

³¹⁷ StAA SkA Augsburg-Stadt I u. III, W-476, Rudolf Wagner, Politischer Werdegang, 15. 7. 1948.

³¹⁸ Pars pro toto: Hans-Joachim Heinz, NSDAP und Verwaltung in der Pfalz. Allgemeine innere Verwaltung und kommunale Selbstverwaltung im Spannungsfeld nationalsozialistischer Herrschaftspraxis 1933–1939. Ein Beitrag zur zeitgeschichtlichen Landeskunde, Mainz 1994, S. 413.

³¹⁹ Vgl. die aufschlussreiche Argumentation Mayrs in einem Fall der Vergabe städtischer Aufträge an eine jüdische Baufirma; Gotto, Oberbürgermeister Josef Mayr, S. 111 f.

³²⁰ StAA 49/65, Theo Memmel an Mayr, 15. 3. 1935.

³²¹ 1935 fanden in Augsburg bis Ende März acht, nach der Einführung der DGO im ganzen Jahr noch neun Sitzungen statt. In Stuttgart waren es zwischen Ende 1933 und Mitte 1935 ganze sechs; Müller, Stuttgart, S. 62.

³²² Ebd.

³²³ Haerendel, Kommunale Wohnungspolitik, S. 42.

³²⁴ Ebd., S. 216 Anm. 101.

Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass im Stadtrat überhaupt noch Diskussionen stattfanden.³²⁵ Bei der politischen Grundübereinstimmung der Teilnehmer verwundert jedoch nicht, dass sie weniger intensiv ausfielen als vor 1933. Nur äußerst selten nutzte ein Ratsherr das ihm verbriefte Recht, eine abweichende Meinung zu Protokoll zu geben. Wenn der Stadtrat je länger je mehr an Attraktivität verlor, so lag das auch daran, dass die Ratsherren selbst kaum Interesse an ihrem Ehrenamt aufbrachten. Es lässt sich jedoch nicht übersehen, dass die DGO einen Prozess abschloss, der in einen Funktionswandel des Stadtrats mündete. In seiner Einführungsrede erläuterte Mayr den neuen und alten Ratsherren anlässlich ihrer feierlichen Verpflichtung, dass sie weder Beauftragte einer politischen Partei seien noch die Aufgabe hätten, die Stadtverwaltung zu kontrollieren. Vielmehr sollten sie nach innen den Führer der Gemeinde im Sinne des Allgemeinen Besten selbstlos beraten und nach außen Verständnis für die Maßnahmen des Bürgermeisters bei der Bevölkerung schaffen.³²⁶ Der Stadtrat als Transmissionsriemen einer nationalsozialistisch ausgerichteten Kommunalverwaltung zur Bevölkerung – diese auch von Frick vertretene Konzeption scheiterte daran, dass sich die Stadträte weit mehr über ihre Parteifunktionen als über ihr kommunales Ehrenamt definierten.³²⁷ Der Reichsinnenminister konnte selbst in einer Veröffentlichung, die im Wesentlichen auf einen Runderlass zurückging, seine Enttäuschung kaum verhehlen: „Es ist wirklich nicht damit getan, daß die Gemeinderäte hier und da zusammenkommen und einen Vortrag der Gemeindeleitung entgegennehmen; es ist auch nicht damit getan, daß sie zu dem, was sie hier hören, Ja und Amen sagen“³²⁸. Doch sein Appell, an die Stelle der Passivität „tätige[r] Gefolgschaft“ zu setzen, verhallte in aller Regel ungehört.

Verhältnismäßig wenig änderte sich auch durch die Berufung von Beiräten, zu der Mayr Anfang 1936 schritt. Ihre Gesamtzahl wurde gegenüber den zahlreichen Unterausschüssen, Abordnungen und Senaten, die zuvor noch bestanden hatten, zwar deutlich reduziert. In den nunmehr sieben Beiräten lebten davon jedoch die wichtigsten – unter anderem für die Bereiche Fürsorge, Bauwesen, Kunst und für die Sparkasse – unter neuem Namen fort.³²⁹ Kaum einer der Ratsherren, aus denen die Beiräte ganz überwiegend zusammengesetzt waren, erhielt einen anderen

³²⁵ Da von den Sitzungen keine Wort- sondern nur Ergebnisprotokolle überliefert sind, lassen sich Aussprachen nur rudimentär rekonstruieren. Es kam durchaus vor, dass Ratsherren ihren Unmut oder unterschiedliche Meinungen äußerten, die in die Protokolle aufgenommen wurden. Vgl. z.B. StdAA, Niederschriften über die Sitzungen des Gesamtstadtrats, Sitzungen vom 15. 10. 1937 (Zuschüsse an die NSV), 12. 11. 1937 (Schweinemastanstalt für das NSV-Ernährungswerk), 18. 7. 1938 (Grundstücksverkäufe an Daimler-Benz), 28. 3. 1939 (allgemeine Aussprache mit den Ratsherren).

³²⁶ Rede Mayrs in der Stadtratssitzung vom 9. 9. 1935, in: *Amtsblatt der Stadt Augsburg* 1935, S. 279.

³²⁷ Auch Förg betrachtete die Beigeordneten offensichtlich als Parteifunktionäre; seine Notizen über die Ratsherrensitzung am 13. 2. 1940 legte er nämlich in seinen dienstlichen Handakten unter der Rubrik „Zusammenarbeit mit der Partei“ ab.

³²⁸ RdErl. des RMI, 22. 6. 1936, in: RMBliV 1936, S. 845; Wilhelm Frick, Freiheit und Bindung in der Selbstverwaltung, München 1937, S. 29.

³²⁹ StdAA 50/77, Mayr an sämtliche Bürgermeister, Beigeordnete, Ratsherren und ehrenamtlichen Beiräte [Anlage], 1. 2. 1936.

Aufgabenbereich als zuvor zugewiesen. Vielmehr achtete Mayr darauf, nach Möglichkeit einen „funktionale[n] Einklang“³³⁰ zwischen Parteiengagement, beruflicher Qualifikation und persönlichem Interesse der Ratsherren herbeizuführen bzw. diesen zu bewahren. So trat an die Stelle des Verwaltungssenats der „Beirat für allgemeine Verwaltung“. Von den 16 Senatsmitgliedern wurden sieben in den Beirat übernommen, vier (darunter Schneider) gehörten dem Stadtrat nicht mehr an und kamen deshalb gar nicht in Betracht.³³¹ Bei zwei der siebzehn Mitglieder des Beirats machte Mayr von der Möglichkeit Gebrauch, auch Personen außerhalb des Stadtrats zu berufen. Es handelte sich um Aschka und um Georg Traeg, Landesstellenleiter des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda (RMVP) und Gaupropagandaamtsleiter. Der Tendenz nach und im Falle des DAF-Gauobmanns sogar für die Person³³² bestätigte Mayrs Wahl die Linie der Stadtverwaltung, der NSDAP möglichst auf hoher Ebene Mitsprache in der Gestaltung der kommunalen Politik zu gewähren.³³³

Substanziell änderte die DGO an der administrativen Praxis in Augsburg kaum etwas. Paradigmatisch lässt sich das abschließend anhand der Hauptsatzung zeigen. Von Heß vollmundig als „gewissermaßen das Grundgesetz der Gemeinde“³³⁴ bezeichnet, entlarvt der Entstehungsprozess in Augsburg, dass nicht die Hauptsatzung die Gemeindeverwaltung bestimmte, sondern Mayr sie weitgehend nach seinen Wünschen gestaltete. Die vorläufige Fassung vom 1. Juli 1935 beschränkte sich auf lapidare zwei Paragraphen, die den status quo nur dahingehend änderten, dass die Zahl der Stadträte von 36 auf 30 gesenkt wurde.³³⁵ Der Entwurf der end-

³³⁰ Hubert Roser/Peter Spear, „Der Beamte gehört dem Staat und der Partei.“ Die Gauämter für Beamte und für Kommunalpolitik in Baden und Württemberg im polykratischen Herrschaftsgefüge des NS-Regimes, in: Rauh-Kühne/Ruck (Hg.), Regionale Eliten, S. 71–102, hier S. 90.

³³¹ Vgl. die Liste des Beirats für allgemeine Verwaltung (wie Anm. 329) mit der Zusammensetzung des Verwaltungssenats nach der Gleichschaltung des Stadtrats im August 1933, in: *Amtsblatt der Stadt Augsburg* 1933, S. 106. Die vier nicht übernommenen Ratsherren nahmen ihre Aufgaben in anderen Gremien wahr, so z. B. Nowotny im Spruchbeirat für Fürsorge-Angelegenheiten. Auf die Mitarbeit Anton Saules verzichtete Mayr möglicherweise deshalb, weil der Gaugeschäftsführer der NSDAP wegen schwerer Alkoholprobleme von Wahl zu einer Entziehungskur nach München geschickt worden war. Diese hatte indes nicht den gewünschten Erfolg, sodass Saule 1937 aus seinen Parteiämtern verstoßen wurde, weil er betrunken gegen die Parteiführung gewettert hatte. Offiziell wurde er erst 1939 aus seinen Funktionen als Ratsherr entlassen, was den Verlust an Renommee und Gewicht des kommunalen Ehrenamts bestätigt. Vgl. die Angaben in seinem Entnazifizierungsverfahren in StAA SkA Augsburg-Stadt I u. III, S-1239.

³³² Vgl. oben S. 74 f.

³³³ Außer den beiden Genannten berief Mayr noch vier weitere ehrenamtliche Beiräte, die nicht aus den Reihen der Ratsherren stammten, darunter jedoch einen ehemaligen, der wegen Verminderung der Stadtratssitze nicht neu berufen worden war, außerdem den Syndikus der Handwerkskammer von Schwaben und Neuburg und den Fabrikbesitzer Georg Haindl.

³³⁴ StAA 50/77, Anweisung Nr. 4 an die Beauftragten der NSDAP in der Gemeinde betr. Hauptsatzung, 25. 7. 1935.

³³⁵ *Amtsblatt der Stadt Augsburg* 1935, S. 233. Damit verwirklichte Mayr ein Vorhaben, das nach dem Ausscheiden der BVP-Stadträte bereits durch den Ferienausschuss sanktio-

gültigen Fassung passierte zwar den Parteibeauftragten anstandslos, wurde jedoch von der Aufsichtsbehörde gehörig gerupft. Von neun Paragraphen ließ die Regierung von Schwaben nur zwei unbeanstandet.³³⁶ Vor allem die Möglichkeit der Ämterverbindung zwischen Oberbürgermeister und Stadtkämmerer, die Mayr sich in § 3 auf den Leib zugeschnitten hatte, stieß wegen der zu erwartenden Arbeitsüberlastung auf Bedenken. Gravierender war die Forderung, in § 1 festzuschreiben, dass für den Oberbürgermeister oder den 1. Beigeordneten die Befähigung zum Richteramt erforderlich war. Dieses leidige Thema drohte den bereits überstandenen Kampf um die Besetzung des Amtes mit München nochmals aufzurollen. Wie für die übrigen Dissenspunkte³³⁷ fand Mayr eine elegante Lösung. Der Hinweis auf die Ämterverbindung wurde schließlich gar nicht erst in die Hauptsatzung aufgenommen; Mayr führte ungeachtet der Einwände des Staatsministeriums das Finanzreferat stillschweigend noch bis 1937. In zwei strittigen Fragen fanden seine Argumente Gehör, sodass er die beanstandeten Paragraphen belassen durfte. Nichts zeigt jedoch mehr als der Ausweg aus der Klemme des Qualifikationsmakels, wie weich das „Grundgesetz“ war: Zwar führte die endgültige Fassung der Hauptsatzung den entsprechenden Passus ordnungsgemäß auf, setzte jedoch den Nachsatz hinzu: „Von diesem Erfordernis wird solange abgesehen, als die Stelle des Oberbürgermeisters und des Ersten Beigeordneten durch die derzeitigen Stelleninhaber besetzt sind.“³³⁸ Diese Lex Mayr/Kellner führte das Ziel der Einheitlichkeit ebenso wie die normative Bindungskraft der Hauptsatzung ad absurdum.

Zwischen dem ersten Entwurf und der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde gingen mehr als anderthalb Jahre ins Land.³³⁹ Während dieser Zeit kam die Stadtverwaltung auch ohne Hauptsatzung aus. Zumindest auf diesem Feld³⁴⁰ kristallisierte sich ein Muster heraus, das die begrenzte Reichweite und die realen Auswirkungen der DGO-Bestimmungen beschreibt. Die Stadtverwaltung erreichte ihre Ziele in weitem Umfang auch dann, wenn Befugnisse der Aufsichtsbehörde oder der Partei ihren Handlungsspielraum einengten. Allerdings verzögerten sich die Verwaltungsabläufe erheblich, und zwar in der Regel durch Vorbehalte der Kreis- bzw. Staatsregierung. Erstaunlicherweise ließ sich Schneider als Parteibeauftragter zumeist schneller überzeugen oder mit Hilfe Wahls überspielen

niert, aber danach nicht weiterverfolgt worden war; StdAA 42/102, Feriensenatsbeschluss vom 7. 7. 1933.

³³⁶ StdAA 50/77, Wahl [RegPräs] an Mayr, 20. 5. 1936.

³³⁷ Es ging darum, ob die Beiräte einzeln aufgelistet werden mussten oder nicht, welche Bezeichnung die berufsmäßigen Beigeordneten führen sollten und um die von der Stadt zu vergebenden Ehrentitel für verdiente Bürger.

³³⁸ Ebd., Hauptsatzung der Stadt Augsburg, 23. 9. 1936.

³³⁹ Ebd., Entwurf der Hauptsatzung, 1. 4. 1935; Schwaab an Mayr, 9. 11. 1936.

³⁴⁰ Für die Finanzverwaltung produzierten die zahlreichen Genehmigungsvorbehalte, die auf dem Dienstweg oft bis ins Reichsinnenministerium verfolgt werden mussten, weitaus drückendere Probleme, denn Verzögerungen in Kredit- und Tilgungsverhandlungen bedeuteten sehr rasch finanzielle Einbußen für die Stadt. In dieser Hinsicht stellte die DGO tatsächlich einen Einschnitt dar. Vgl. zu diesen Zusammenhängen demnächst die Untersuchung von Katrin Holly.

als die Staatsaufsicht, obwohl in der nächsthöheren Instanz ja ebenfalls der Gauleiter als Regierungspräsident das letzte Wort hatte.³⁴¹

Dieser konnte ein halbes Jahr nach dem Inkrafttreten der DGO der bayerischen Staatsregierung berichten, dass sich die Umbildungen in den Gemeinden im Gefolge des neuen Kommunalverfassungsrechts „im allgemeinen ohne nennenswerte Reibungen“ vollzogen hätten.³⁴² Gleiches meldete auch Mayr in seiner Eigenschaft als Leiter des Gauamts für Kommunalpolitik an seine vorgesetzte Parteistelle.³⁴³ Dass die DGO in Schwaben offensichtlich kaum Hemmnisse hervorrief, lag sicher zu einem guten Teil an den großen personellen und strukturellen Kontinuitäten in der Praxis des Verwaltungshandelns: Was sich vorher eingespielt und bewährt hatte, funktionierte auch unter den angepassten und neu austarierten rechtlichen Rahmenbedingungen. Dementsprechend dürfte auch für Schwaben ein Ergebnis der pfälzischen Regionalforschung gelten, dass die Einführung der DGO an der Qualität der Gemeindeverwaltung nichts änderte.³⁴⁴

In Mayrs Berichten tritt ein Grundzug zutage, der für eine gewisse Balance zwischen der Wahrung kommunaler Verwaltungshoheit gegenüber der Partei und der Beachtung von deren Belangen spricht. In seinen Schulungskursen zur DGO vor Bürgermeistern des Kreises Augsburg-Land monierte Mayr, dass „sich einzelne politische Hoheitsträger zum Nachteil ihrer eigentlichen Aufgaben um reine Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde kümmern und außerdem glauben, gegenüber dem Bürgermeister ein gewisses Anordnungs- und fachliches Aufsichtsrecht zu haben.“ Demgegenüber betonte er die in der DGO gezogenen Grenzen des Parteieinflusses. Befriedigt resümierte er: „Der Vortrag war bestens dazu angetan, die Zusammenarbeit zwischen den politischen Leitern und den Bürgermeistern zu fördern.“³⁴⁵ Mit derselben Genugtuung vermeldete er die Erfolge bei der Berufung der neuen Gemeinderäte. Es sei gelungen, „in erster Linie alte Kämpfer und Altparteigenossen zu Gemeinderäten zu berufen; Volksgenossen kamen für dieses Ehrenamt nur in Betracht, wenn sie insbesondere ihre Pflicht gegenüber dem Winterhilfswerk erfüllten und auch im Privatleben und im eigenen Betriebe sich als Nationalsozialisten zeigten.“³⁴⁶ Für Mayr bestand zwischen den Interessen der Partei und denen der kommunalen Verwaltungen kein grundsätzlicher Widerstreit. Eher schon hing der selbstbewusste Oberbürgermeister und

³⁴¹ Siehe dazu die Verhandlungen um die Berufungen der hauptamtlichen Beigeordneten Zwisler, Ott und Kleindinst S. 130–136.

³⁴² BayHStA Epp 280/3, Lagebericht des Regierungspräsidenten von Schwaben und Neuburg [Abdruck], 7. 10. 1935.

³⁴³ Vgl. dazu im Einzelnen Andreas Wirsching, Probleme der Kommunalverwaltung im NS-Regime am Beispiel des Gaues Schwaben, in: Rumschöttel/Ziegler (Hg.), Staat und Gauen, S. 419–442.

³⁴⁴ Hans Fenske, Bürokratie am braunen Gängelband. Zur Entwicklung der pfälzischen Verwaltung in den Jahren der NS-Diktatur, in: Nestler/Ziegler (Hg.), Die Pfalz unterm Hakenkreuz, S. 119–140, hier S. 137.

³⁴⁵ BA NS 25/351, Mayr an die Reichsleitung der NSDAP, Hauptamt für Kommunalpolitik, 10. 7. 1935, Tätigkeitsbericht für Juni 1935.

³⁴⁶ Ebd., Mayr an die Reichsleitung der NSDAP, Hauptamt für Kommunalpolitik, 18. 10. 1935, Bericht für den Monat September 1935.

Leiter des Gauamts für Kommunalpolitik der Fiktion einer Interessenharmonie im Sinne einer konfliktfreien, einhellig nationalsozialistisch ausgerichteten Volksgemeinschaft an. Zumindest schlug sich ein derartiges Ideal in seiner eigenen Amtstätigkeit nieder, die in Form und Gehalt der Augsburger Stadtverwaltung ihren Stempel aufdrückte.